

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Uwe Engfer, Thomas Seng

Differenzierung der Lebensverhältnisse in
Ostmitteleuropa und Ost-West-Migration

30. Jg./1997

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Differenzierung der Lebensverhältnisse in Ostmitteleuropa und Ost-West-Migration

Uwe Engfer, Darmstadt und Thomas Seng, Berlin*

In den ostmitteleuropäischen Transformationsländern Ostdeutschland, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn ist der politische und wirtschaftliche Reformprozeß weit fortgeschritten. Ostdeutschland ist durch die Wiedervereinigung bereits voll in die Europäische Union integriert, und über den Beitritt der anderen Länder wird verhandelt. Ein wesentliches Hindernis für die schnelle Einbeziehung der ostmitteleuropäischen Länder in den gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialraum ist das starke Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost. Es wird befürchtet, daß es zu unerwünschten Ost-West-Wanderungen kommt, wenn man den Menschen in den Reformländern die gleichen Rechte der Freizügigkeit gewährt, die die Bürger der Europäischen Union heute schon genießen.

Vor dem Hintergrund dieses Problems stellt der vorliegende Artikel die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den genannten Ländern während der Transformationsperiode dar und beschreibt die Wanderungsbewegungen aus dieser Region nach Deutschland. Basis der Untersuchung sind zum einen amtliche Statistiken und zum anderen eine haushaltsrepräsentative Umfrage, die 1994/95 in Ostdeutschland, Polen, Ungarn sowie in der Tschechischen und Slowakischen Republik durchgeführt wurde. In jedem Land wurden etwa 1000 haushaltsführende Personen mit einem vergleichbaren Fragebogen befragt. Die Datenbasis wurde im Rahmen des „Social Consequences of Transition in Central Europe“-Projektes erstellt. Initiiert und koordiniert wurden die Arbeiten vom Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien.

Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, daß mit einem schnellen Abbau des Wohlfahrtsgefälles zwischen West und Ost nicht zu rechnen ist, und sie zeigt, daß es infolge der wirtschaftlichen Transformationskrise zu einer starken Differenzierung der Lebensverhältnisse zwischen den Ländern und innerhalb der jeweiligen Gesellschaften gekommen ist. Obwohl ein solches Wohlstandsgefälle besteht, erscheint die Furcht vor unerwünschten Migrationsprozessen übertrieben. Denn zum einen sind die früheren Formen der dauerhaften Migration wegen ethnischer Spannungen und politischer Unfreiheit in dieser Region abgeschlossen, und zum anderen besitzt die Politik einen großen Gestaltungsspielraum, um Anreize zur dauerhaften Migration gering zu halten. Im Osten Europas müßte der Anpassung der wirtschaftlichen Strukturen die gleiche Beachtung geschenkt werden wie der Angleichung der sozialen Sicherungssysteme an die EU-Standards. Auf der anderen Seite sollten die EU und ihre Mitgliedsländer das Wohlstandsgefälle nicht durch eine Politik der Abschottung gegen die Menschen Ostmitteleuropas zementieren, sondern einen institutionellen Rahmen schaffen, in dem sich das zweifellos vorhandene Bedürfnis nach temporärer Arbeitsmigration so entfalten kann, daß der Nutzen für die Entsendeländer erhalten bleibt, und die möglichen Nachteile für die Aufnahmeländer sich nicht in bestimmten Bereichen konzentrieren.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Auslaufen alter Migrationsprozesse in der Transformationsperiode
- 3 Neuer Migrationsdruck durch Transformationskrise und Arbeitslosigkeit?
- 4 Einkommensdifferenzierung und Armut
- 5 Arbeitsmigration in der Transformationskrise
- 6 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Literatur

1 Einleitung

Mit den Grenzöffnungen von 1989 und dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa wurde nicht nur die Spaltung Deutschlands beendet, sondern auch der Grundstein für die Überwindung der Teilung Europas gelegt. Wie bei der deutschen Vereinigung werden auch bei der Einbeziehung der osteuropäischen Transformationsländer in den europäischen Einigungsprozeß zwei Probleme besonders intensiv diskutiert: die Angleichung der Lebensverhältnisse und die Regulierung von Migrationsbewegungen.¹ Im Hinblick auf den ersten Problembereich wird die öffentliche Debatte bis heute teilweise durch unrealistische Hoffnungen und im Hinblick auf den zweiten Problembereich durch überzogene Befürchtungen bestimmt.

Auf der einen Seite steht die positive Utopie einer schnellen Angleichung der Wohlstandsniveaus in Ost und West. Die Vorstellung, daß mit politischer Liberalisierung und radikalen marktwirtschaftlichen Reformen in kürzester Frist ein Lebensstandard wie im Westen erreicht werden könne, spielte sowohl als Motiv der Akteure des Systemwechsels im Osten wie auch als politisches Credo der Berater und Mitgestalter im Westen eine entscheidende Rolle beim gesellschaftlichen Umbruch. In Ostdeutschland und erst recht in den anderen Reformländern hat sich jedoch schnell gezeigt, daß es im

* Dr. Uwe Engfer ist Sozialwissenschaftler am Institut für Soziologie der Technischen Universität Darmstadt. Thomas Seng ist Soziologe am Fakultätsinstitut Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Bekanntlich war im ostdeutschen Fall der sprunghafte Anstieg der Übersiedlerzahlen ein wesentliches Motiv für die schnelle Einigung auf eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, und die vom Bundeskanzler versprochenen „blühenden Landschaften“ sind die am häufigsten zitierte Manifestation von illusionären Vorstellungen von der schnellen Angleichung der Lebensverhältnisse.

Transformationsprozeß neben den Wohlstands-Gewinnern auch große Gruppen von Verlierern gibt, und daß der wirtschaftliche Strukturwandel und die Angleichung des Lebensstandards viel mehr Zeit benötigen als in den frühen optimistischen Prognosen veranschlagt. Heute besteht weitgehend Konsens, daß auf absehbare Zeit mit einem beträchtlichen Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa und selbst zwischen West- und Ostdeutschland gerechnet werden muß.

Vor diesem Hintergrund wird – auf der anderen Seite – befürchtet, daß es infolge dieses Wohlstandsgefälles unweigerlich zu Migrationsprozessen kommen werde, die nach Art und Ausmaß weder von den Transformationsländern noch von den westlichen Ländern gewünscht werden. Migrationsprozesse werden aus dieser Perspektive allein unter negativen Vorzeichen thematisiert: als Armutswanderungen, die Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme in den Aufnahmeländern überlasten, als „brain drain“, der die Entwicklungschancen der ärmeren Länder weiter vermindert, und als Gefahr für die innere Sicherheit, die mit jeder Inkorporation kulturell nicht integrierter ethnischer Minderheiten verbunden ist. Manifeste Ausdruck dieser Befürchtungen ist die Kehrtwende der westeuropäischen Einwanderungspolitik gegenüber Zuwanderern aus dem Osten². Während vor dem Zusammenbruch des Kommunismus den wenigen Bürgern, denen es gelang, den „Eisernen Vorhang“ zu überwinden, de facto die vollen Rechte der Freizügigkeit zugestanden wurden, ist nach der Öffnung der Grenzen diese liberale Praxis beendet worden. Man hat diese neue Politik der Westeuropäer treffend als das Herablassen eines „Goldenen Vorhangs“ bezeichnet (vgl. Fischer 1994, Okólski 1994b).

Spätestens seit die Osterweiterung der EU definitiv auf die Tagesordnung der europäischen Politik gesetzt wurde, ist offenbar geworden, daß es auf Dauer nicht bei einer Politik der Abschottung der „Festung Westeuropa“ bleiben kann, denn diese Politik steht in eklatantem Gegensatz zu den normativen Grundlagen des europäischen Einigungsprozesses. Zu diesen Grundlagen gehört ein positives Verständnis der binneneuropäischen Migration. Die Realisierung des Bürgerrechtes auf Freizügigkeit und der Abbau von Mobilitätsbarrieren gelten als anzustrebender Normalzustand in einem geeinten Europa mit intensiver wirtschaftlicher und kultureller Verflechtung. Dieser Zustand ist für die Westeuropäer auf dem gegenwärtigen Stand des europäischen Einigungsprozesses in greifbare Nähe gerückt, und es gibt keine moralischen Argumente, diese Rechte nicht auch auf östliche Nachbarländer auszudehnen, nachdem dort ein Gesellschaftsmodell, das den demokratischen Grundprinzipien der europäischen Einigung entspricht, verwirklicht worden ist. Die Furcht vor der Ost-West-Migration erscheint auch vor dem

Hintergrund der Erfahrungen mit der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft in den 80er Jahren als übertrieben. Auch damals wurden Länder integriert, deren Wohlstandsniveau erheblich unter dem der reichsten Regionen lag. Diese Unterschiede haben sich zum Teil bis heute erhalten, ohne daß es zu – auch damals befürchteten – massenhaften Migrationsbewegungen gekommen ist (vgl. Straubhaar/Wolter 1996: 487ff.).

Wir möchten im folgenden am Beispiel der ostmitteleuropäischen Reformländer Tschechische und Slowakische Republik, Polen und Ungarn darstellen wie sich die Lebensverhältnisse und die Migrationsbewegungen in der Transformationsphase entwickelt haben³. Als unmittelbare Nachbarstaaten der EU zählen diese Länder zum engeren Kreis der für die Osterweiterung in Betracht kommenden Länder.⁴ Zu Vergleichszwecken wird Ostdeutschland, das einzige Land des ehemaligen Ostblocks, das den Beitritt zur EU schon vollzogen hat, mitbetrachtet. In der Vergangenheit war die hier betrachtete Region „Ostmitteleuropa“ durch Krieg, Vertreibung, politische Verfolgung und Rassismus Schauplatz der entsetzlichsten Formen von Migration, die sich vorstellen lassen. Heute besteht die Hoffnung, daß in diesem Teil Europas die alten Konflikte, die die Ursache von Wanderungen waren, endgültig beigelegt sind. Die Migrationsforschung spricht von einem grundlegenden Wandel der Migrationsprozesse⁵. An die Stelle der früheren Formen erzwungener und dauerhafter Migration sind neue Formen freiwilliger und temporärer Wanderung getreten: Handelsreisende, Vertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Unternehmer im Werkauftrag, Firmenangehörige im Auslandseinsatz und Bildungsmigranten sind ein Vorgriff auf künftige Formen temporärer Migration in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum.

Allerdings scheint uns gegenwärtig noch unentscheidbar, ob sich diese neue Migration als ein wünschenswerter Normalzustand stabilisiert, oder ob sie möglicherweise wieder umschlägt in unerwünschte Migration: in Armutswanderung verursacht durch dauerhafte wirtschaftliche Stagnation in den Transformationsländern. Da die völlige Überwindung der bestehenden Wohlfahrtsdifferenzen in dem für die Einbeziehung der betrachteten Länder in die EU avisierten Zeitraum unwahrscheinlich ist, dient die vorliegende Bestandsaufnahme auch dem Zweck, die Frage zu untersuchen, wie die Politik in den westlichen und östlichen Ländern reagieren muß, um wünschenswerte Formen der Migration zu unterstützen und das Umschlagen in unerwünschte Migration zu verhindern. Auf der einen Seite hängt es wesentlich von der politischen Ausgestaltung der Transformationsprozesse in den östlichen Ländern ab, ob die (fort)bestehenden Wohlfahrtsdifferenzen Migrationsdruck erzeugen und so die Integrationsfähigkeit des jeweiligen Transformationslandes fraglich werden lassen. Auf der anderen Seite sind die westlichen Länder aufgerufen, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, in dem positiv auf Wünsche nach temporärer Migration reagiert werden kann. Wir gehen deshalb auch der Frage nach, ob Regelungen, die temporäre Migration fördern, dazu beitragen können, dauerhafte Migration zu verhindern.

2 Auslaufen alter Migrationsprozesse in der Transformationsperiode

Politische und wirtschaftliche Ursachen haben in den 80er Jahren und verstärkt nach den Grenzöffnungen von 1989 zu vielfältigen Formen der Ost-West-Wanderung im ostmitteleuropäischen Raum geführt. Es kann unterstellt werden, daß in dieser Periode die alten politischen und ethnischen

² Eine Darstellung der politischen Reaktionen von Europäischer Union und wichtigen Mitgliedsstaaten auf die Migrationswelle nach 1989 gibt Ghosh 1994.

³ Wir stützen uns zum einen auf die Daten der amtlichen Statistik und zum anderen auf die Auswertung einer haushaltsrepräsentativen Umfrage, die 1994/95 in den genannten Ländern und in Ostdeutschland durchgeführt wurde. In jedem Land wurden etwa 1000 haushaltsführende Personen befragt. Die Datenbasis wurde im Rahmen des „Social Consequences of Transition in Central Europe“-Projektes erstellt. Initiiert und koordiniert wurden die Arbeiten vom Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien. Die Umfrage in Ostdeutschland wurde finanziell gefördert vom Sächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Familie.

⁴ Zum Zeitpunkt der Untersuchung war noch nicht abzusehen, daß die Slowakei wegen der stagnierenden Reformen auf dem Gebiet der demokratischen Entwicklung nicht zum Kreis der Beitrittskandidaten für eine erste Runde der Osterweiterung der EU zählen würde.

⁵ Vgl. OECD/SOPEMI verschiedene Jahrgänge seit 1993, zusammenfassend: Morokvasic/Rudolph 1994.

Gründe für Migration noch ein großes Gewicht besaßen. Als nach der Machtübernahme durch nichtkommunistische Eliten die Bürger in den Genuß der Freizügigkeit kamen, konnten diejenigen auswandern oder übersiedeln, die unter den alten Verhältnissen in besonderem Maße gelitten hatten. Die Stabilität der westlichen Demokratien wurde zum wesentlichen Zugfaktor für viele, denen das Vertrauen in die Beständigkeit der neuen demokratischen Verhältnisse gefehlt hat. Insofern waren vielfach Freiheitsdefizite und weniger Wohlfahrtsdefizite wesentliche Ursache für die Auswanderungen vor 1989 und die erste große Migrationswelle nach 1989.

Der Anreiz zur dauerhaften Migration war für diejenigen am größten, die die Aussicht hatten, auch im westlichen Aufnahmeland sicher oder mit großer Wahrscheinlichkeit die vollen Staatsbürgerrechte zu erhalten. Das traf vor allem auf die Flüchtlinge aus der DDR, die späteren Übersiedler und die Angehörigen der deutschen Minderheiten in Polen und der CSSR zu. Die Bundesrepublik Deutschland, die in der Vergangenheit aus politischen Gründen an einer möglichst extensiven Definition des Kreises des Zuzugsberechtigten interessiert war⁶, wurde zum mit Abstand wichtigsten Zielland für die Auswanderung aus den ostmitteleuropäischen kommunistischen Ländern. Die Gesamtzahl der Flüchtlinge aus der DDR während der Zeit der Grenzschießung (1961-1988) wird mit 616.000 Personen beziffert (vgl. DIW 1994). Für Polen schätzt Okólski die Gesamtauswanderung nach Westdeutschland zwischen 1981 bis Mitte 1990 auf 815.000. Weitere 200-400 Tsd. Polen sind im gleichen Zeitraum in andere Zielländer ausgewandert, darunter ca. 120.000 in die klassischen nordamerikanischen Einwanderungsländer (vgl. Okólski 1994b). Verglichen mit der polnischen Emigration, nehmen sich die Auswanderungszahlen aus der ehemaligen CSSR und aus Ungarn sehr bescheiden aus. Zwischen 1981 und Mitte 1990 emigrierten aus der Ex-CSSR ca. 50-70 Tsd. Personen (davon rd. 30 Tsd. in die Bundesrepublik Deutschland) und aus Ungarn rd. 40-60 Tsd (davon 15 Tsd. in die Bundesrepublik) Personen (vgl. ebenda). Auch in Relation zur Bevölkerungsgröße der Herkunftsländer⁷ ist die Bereitschaft zur Auswanderung in Ungarn und in der EX-CSSR offenbar deutlich geringer als in Polen.⁸

Tabelle 1 zeigt das Gesamtbild der Zuwanderung aus Ostmitteleuropa nach (West)-Deutschland in der Transformationsperiode. Die Zahl der Übersiedler aus Ostdeutschland hat seit dem Höhepunkt 1990 stetig abgenommen. Gleichzeitig stieg auch die innerdeutsche West-Ost-Wanderung an, so daß man heute nicht mehr von einer ausgeprägten Ost-West-Migration sprechen kann. Insgesamt gering ist auch die Zuwanderung aus Ungarn und der Ex-CSSR/CSFR. Die quantitativ bedeutende Zuwanderung aus Polen war im wesentlichen ein Phänomen der Jahre 1988-1990. In den Folgejahren hat sowohl die Zahl der auswandernden Polen als auch die der emigrierenden ethnischen Deutschen drastisch abgenommen. Seit 1992 gibt es praktisch kaum noch Aussiedler aus Polen, und 1993 war die Zahl der Abwanderer nach Polen größer als

Tabelle 1: Zuwanderung nach (West)deutschland aus den Gebieten der ehemaligen DDR, CSFR und aus Polen und Ungarn (in Tsd.)

	Übersiedler aus der DDR und Ostdeutschland	deutschstämmige Aussiedler aus			Saldo der Wanderung von Ausländern aus		
		Polen	CSFR	Ungarn	Polen	CSFR	Ungarn
1987	~	48,4	0,8	0,6	47,7	2,6	3,8
1988	~	140,2	0,9	0,8	108,5	3,4	5,7
1989	388,4	250,3	2,0	1,6	117,8	5,2	6,1
1990	395,3	113,3	1,3	1,0	43,1	5,8	7,2
1991	249,7	40,1	0,9	1,0	13,0	10,6	10,0
1992	199,2	17,7	0,5	0,4	22,2	11,7	6,8
1993	172,4	5,4	0,1	0,0	-26,6	-4,2	-0,8
1994	163,0	2,4	0,0	0,0	12,9	2,1	-2,7

Quelle: Statistisches Bundesamt

die der Zuwanderer. In diesem Rückgang spiegeln sich zwar einerseits die neuen Beschränkungen, denen die Zuwanderung nach Deutschland unterliegt, andererseits aber – im Fall der deutschen Minderheit in Polen – auch die besseren Lebensbedingungen der deutschen Minderheiten im neuen demokratischen Polen. Seit dem „Deutsch-Polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit“ (17.06.1991) sind die Rechte der deutschen Minderheit in Polen garantiert, und ihre politische Vertretung ist durch die Ausnahme von der geltenden Sperrklausel für Splitterparteien privilegiert (vgl. Rogall 1993).

Ohne den Stand der innenpolitischen Demokratisierung und die Fortschritte im zwischenstaatlichen Interessenausgleich in Ostmitteleuropa hier im einzelnen betrachten zu können, scheint uns der Klimawechsel in den deutsch-polnischen Beziehungen exemplarisch zu sein für das Ende der alten Ursachen von Migrationsdruck. Der Verlauf der Wanderungsbewegung zeigt, daß die alten ethnisch motivierten Wanderungen als abgeschlossen betrachtet werden können. In allen hier betrachteten Ländern haben sich demokratische Systeme etabliert, die die grundlegenden Bürgerrechte gewährleisten, und es ist nicht wahrscheinlich, daß die alten ethnischen und nationalen Spannungen in einer Schärfe aufleben, die Menschen zur Migration zwingt.

3 Neuer Migrationsdruck durch Transformationskrise und Arbeitslosigkeit?

Politische und ökonomische Ursachen für Migrationsdruck haben sich in den ersten Jahren nach der Wende offensichtlich gegenläufig entwickelt. Sowohl auf der Seite der Zugfaktoren, wie auf der Seite der Druckfaktoren haben ökonomische Anreize für grenzüberschreitende Migration an Bedeutung gewonnen. Auf der einen Seite erlebte das wichtigste Aufnahmeland, Westdeutschland, den vereinigungsbedingten Wirtschaftsaufschwung. Auf der anderen Seite litten alle hier betrachteten Transformationsländer nach der ökonomischen Liberalisierung unter einem beispiellosen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung, insbesondere unter dem Niedergang der Industrieproduktion, und überall mußte man Bekanntschaft mit dem Problem der Arbeitslosigkeit machen. Tabelle 2 gibt eine Übersicht zur Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Bruttosozialprodukt in den Reformländern während der Transformationsphase. Die ökonomische Entwicklung in den Reformländern hat das Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost nicht verkleinert, sondern vergrößert. Die reale Wirtschaftsleistung der betrachteten Länder im Jahr 1996 hat nur in Polen wieder das Niveau von 1989 erreicht

⁶ Zur Ausdehnung der Definition vor dem Hintergrund der politischen Konstellation des „Kalten Kriegs“ in Europa vgl. Delfs 1993. Zur Kritik aus polnischer Sicht vgl. Okólski 1994b: 137.

⁷ Polen: ca. 38 Mio., Ungarn: ca. 10 Mio., Tschechien: ca. 10 Mio., Slowakei: ca. 5 Mio. (1990)

⁸ Die statistische Datenlage erlaubt es nicht, ein stimmiges Gesamtbild der Migration von Ost- nach Westeuropa zu zeichnen. Hönekopp 1995 gibt eine instruktive Zusammenfassung der verfügbaren Statistiken und informiert über die Lücken und Inkonsistenzen der Datenerhebungsverfahren in einzelnen Ländern.

Tabelle 2: Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung in fünf mittelosteuropäischen Transformationsländern

	Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (in % gegenüber dem Vorjahr)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Ost-D			-28,4	9,7	5,8	9,2	8,5	2,0
Tschechien	4,5	-1,2	-14,2	-6,4	-0,9	2,7	4,8	4,4
Slowakei	1,1	-2,5	-11,2	-7,0	-4,1	4,8	6,1	4,0
Polen		-12,0	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0
Ungarn		-4,0	-11,9	-4,3	-2,3	2,0	1,5	1,5

* = Schätzungen

	Entwicklung der offenen Arbeitslosigkeit (in Prozent der Erwerbstätigen)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Ost-D	~		10,3	14,8	15,8	16,0	14,9	16,7
Tschechien	~	0,7	4,1	2,6	3,5	3,5	3,2	3,5
Slowakei	~	1,5	11,8	10,4	14,4	14,8	13,3	15,0
Polen	~	6,0	11,9	13,6	16,4	16,0	14,9	14,0
Ungarn	~	1,5	7,5	12,3	12,1	10,9	10,0	10,0

* = Schätzungen

Quelle: Statistische Ämter

(vgl. Lubinski 1996: 37); in den anderen Ländern liegt sie Mitte der 90er Jahre noch deutlich darunter.

Als wichtigste Differenz zwischen den Reformstrategien wird meist die Unterscheidung angesehen, ob der Übergang von der gelenkten Wirtschaft zur Marktwirtschaft „schockartig“ erfolgte oder gradualistisch angegangen wurde.⁹ Ostdeutschland, Polen und die ehemalige CSFR gelten als Beispiele für die Schocktherapie. In Polen wurde von der ersten Solidarnosz-Regierung eine Art Reform der wirtschaftlichen Radikalkur praktiziert: weitgehende Freigabe der Preise, Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels, Abbau des monetären Überhangs durch Hochinflation und Abwertung der Währung, strikte Lohnkontrollen zur Bekämpfung neuer inflationärer Tendenzen, Abbau staatlicher Subventionen und schneller Beginn der Privatisierung von (kleineren) Betrieben. In Ostdeutschland erfolgte die Umstellung auf marktwirtschaftliche Strukturen einerseits zwar noch rascher und umfassender als in Polen (z.B. flächendeckende Privatisierung, volle Weltmarktintegration), andererseits fehlten wichtige Elemente einer Schocktherapie (vgl. Wiesenthal 1995). So wurde die Währung de facto drastisch aufgewertet, und die Reallöhne wurden stark angehoben. Gangbar war ein solcher Weg nur, weil die Transformation „von außen“ vorgenommen wurde, und weil die ökonomischen Auswirkungen durch immense Finanztransfers aus Westdeutschland kompensiert wurden.

Auch in der ehemaligen CSFR begann man 1990 mit einem radikalen wirtschaftlichen Reformprogramm, das strenge makroökonomische Stabilisierung, restriktive Geld- und Kreditpolitik, Lohnkontrollen und Eigentumsprivatisierung vorsah (vgl. Banerjee 1995, Jennewein 1994). Angesichts der Tatsache, daß die tschechoslowakische Wirtschaft sich zum Zeit-

punkt des politischen Umbruchs in einer vergleichsweise günstigen und stabilen Situation befand, es also makroökonomisch wenig zu „therapieren“ galt, handelte es sich sicher um eine „Schocktherapie“. Die Kosten der Wirtschaftsreform machten sich im slowakischen Landesteil mit seiner starken Ausrichtung auf die Wirtschaftsstrukturen des alten COMECON deutlich negativer bemerkbar als im tschechischen. Dies war ein wesentlicher Grund für die Auflösung der Föderation zum 1.1.93. In der Slowakei wurde das Reformtempo anschließend deutlich gedrosselt. Aber auch in der tschechischen Republik scheint die Programmatik marktliberaler als die Praxis. Die Art der Privatisierung sichert dem Staat weiter starke Einflußmöglichkeiten, das Konkursrecht wird dilatorisch angewendet, und die Beschäftigung wird in Form aktiver Arbeitsmarktpolitik weiter stark subventioniert. Insgesamt ist in allen Ländern, die mit einer Schocktherapie begannen, durch Regierungswechsel oder pragmatische Reaktion auf soziale Widerstände eine gewisse Wende eingetreten. Der Reformpfad wurde zwar nirgends verlassen, aber die Sensibilität gegenüber den sozialen Kosten der Transformation und die Durchsetzungsfähigkeit der negativ betroffenen Interessengruppen ist überall deutlich gestiegen.

Den umgekehrten Weg ist Ungarn gegangen. Hier begannen die Reformen schon Mitte der 80er Jahre mit Privatisierungen von Teilbereichen der Wirtschaft, einer Liberalisierung des Außenhandels und der Reform des Bankensektors. Nach der politischen Wende wurden die Reformen mit einem wenig konsistenten Programm und eher gradualistisch fortgesetzt. Ein harter fiskalischer Sanierungskurs wurde erst infolge der wirtschaftlichen Rezession und somit relativ spät 1994 begonnen.

Unabhängig von der gewählten Strategie scheint heute in allen hier betrachteten Transformationsländern die große Rezession beendet, und die Wirtschaft ist auf einen Wachstumspfad zurückgekehrt. In Ostdeutschland und Polen begann die Wirtschaftsbelebung schon in 1992, in den anderen Ländern erst 1994. Insgesamt haben sich alle Transformationsökonomien auf einem niedrigen Niveau der Wirtschaftsleistung stabilisiert.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in den betrachteten Ländern wesentlich differenzierter. In vier Ländern steigt die Arbeitslosigkeit von 1990 auf 1991/92 (in Polen schon ein Jahr früher) sprunghaft an und nimmt seither nur noch geringfügig zu oder sogar wieder ab. In der tschechischen Republik bleibt die Arbeitslosigkeit auf einem auch im Vergleich mit den wirtschaftlich prosperierenden OECD-Ländern bemerkenswert niedrigen Niveau. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit, der sich seit 1995 in allen Transformationsländern andeutet, kann jedoch noch nicht als deutliche Trendwende bezeichnet werden. Offenbar bleibt die Unterbeschäftigung trotz der erheblichen Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt auf hohem Niveau stabil.

Tabelle 3 informiert aus anderer Perspektive über das Ausmaß der Unterbeschäftigung. Sie zeigt, in welcher Form die Haushalte in den Transformationsländern (zur Jahreswende 1994/95) mit dem Problem der Arbeitslosigkeit belastet waren. Der deutsche Weg der Transformation hat nach Auskunft aller Indikatoren zu den größten Belastungen durch Arbeitslosigkeit geführt. Auffallend hoch ist insbesondere die Arbeitslosigkeit von Ehepartnern; dahinter verbirgt sich die in Ostdeutschland besonders ausgeprägte Unterbeschäftigung der Frauen. Nicht viel geringer sind die Unterbeschäftigungsprobleme in Ungarn und Polen; auch hier gibt es fast in jedem vierten Haushalt einen Fall von Arbeitslosigkeit.

⁹ Zur Begründung der „Schocktherapie“ vgl. Fischer/Gelb 1991 und Balcerowicz 1995. Die möglichen Vor- und Nachteile der beiden strategischen Ansätze werden pointiert in der Kontroverse zwischen Murrell 1993 und Brada 1993 dargestellt.

Tabelle 3: Indikatoren zur Arbeitslosigkeit im Haushalts-Kontext (in %) – nur Haushalte mit haushaltsführender Person bis 60 Jahre –

	Ost-D	H	PL	SL	CZ
Seit 1990 gab es im Haushalt einen Fall von Arbeitslosigkeit	52	46	38	38	25
Zur Zeit gibt es im Haushalt einen Fall von Arbeitslosigkeit	30	24	23	17	7
Ehepartner(in) ist arbeitslos (nur Haushalte mit Ehepartner(in))	24	10	11	8	3
Arbeitslose Person(en) leben im Haushalt, haushaltsführende Person ist nicht arbeitslos	15	12	14	10	5
Haushaltsführende Person ist arbeitslos	15	12	10	6	2
Haushaltsführende Person und weitere Person(en) sind arbeitslos	3	3	3	1	0

Quelle: SOCO-Datenbasis

Allerdings handelt es sich hier seltener um die Arbeitslosigkeit von Ehepartner(inne)n. Häufiger als in Ostdeutschland sind in diesen Ländern Jugendliche und junge Erwachsene von der Arbeitsmarktkrise betroffen.

Eine Sonderrolle spielt auch nach Auskunft dieser Indikatoren die Tschechische Republik. Daß es dort während der Transformation gelungen ist, Arbeitslosigkeit weitgehend zu vermeiden, wird auf folgende Faktoren zurückgeführt: Die Expansion der Beschäftigung in Handel, Dienstleistungen und privatem Handwerk und Kleingewerbe war dynamischer als anderswo. In der Industrie wurden Arbeitskräfte nicht entlassen, sondern die Arbeitszeiten wurden drastisch reduziert und solidarisch umverteilt (auch als Ausdruck betrieblicher Interessen an „Arbeitskräftehortung“ in Erwartung des Wirtschaftsaufschwungs). Durch eine Verdopplung der Besteuerung der Erwerbstätigkeit von Rentnern und umfangreiche Frühverrentungsprogramme wurden Arbeitsplätze für Jüngere freigemacht. Schließlich wurde der Arbeitsmarkt auch durch Arbeitspendeln ins benachbarte westliche Ausland und umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entlastet (vgl. Banerjee 1995).

Die Arbeitsmarktsituation in den anderen betrachteten Ländern ist zwar viel problematischer, aber auch hier ist eine Stabilisierung unverkennbar. Mit 10-15% offener Arbeitslosigkeit ist das Niveau zwar weit von einem Zustand gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entfernt, aber es ist doch deutlich niedriger als die 25-30% Arbeitslosigkeit, die z.T. für diese Region prognostiziert wurden (vgl. Jeskowa/Ufer 1994: 79), und die Anlaß zu Spekulationen über den Anstieg des Migrationsdrucks gegeben haben. In der Größenordnung unterscheidet sich die transformationsbedingte Arbeitslosigkeit nicht von der chronischen strukturellen Arbeitslosigkeit in manchen Regionen der Europäischen Union, für die keinerlei Mobilitätsbeschränkungen gelten. Trotz des großen Gefälles im Niveau der Arbeitslosigkeit ist es jedoch in der jüngsten Vergangenheit dort nicht zu größeren Wanderungen ge-

kommen. Die sprachlichen, kulturellen und sozialen Unterschiede zwischen den Regionen und Ländern haben sich als starke Mobilitätsbarrieren erwiesen, und es gibt wenig Anlaß zu vermuten, daß die Menschen in Ostmitteleuropa aufgrund der reformbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten ihre Heimatländer eher verlassen würden als die Menschen anderswo in Europa.¹⁰

Um die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf mögliche Migrationsprozesse näher auszuloten, müßten zudem die strukturellen Unterschiede innerhalb der Reformländer näher untersucht werden. So gibt es überall deutliche regionale Unterschiede zwischen den Zentren um die Hauptstädte, wo z.T. Arbeitskräfteknappheit herrscht, und strukturschwachen peripheren Regionen. Wie im Falle Ostdeutschlands ist es sehr wahrscheinlich, daß die Mobilität am Arbeitsmarkt im wesentlichen auf Prozesse der Binnenwanderung beschränkt bleibt. Auf der anderen Seite würde es den Migrationsdruck sicher erhöhen, wenn es Ländern wie Polen und Ungarn nicht gelänge, die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Junge Menschen sind am ehesten geneigt, die Auswanderung als Option in Erwägung zu ziehen, wenn sie im Heimatland in der entscheidenden biographischen Phase keine Zukunftsaussichten für sich sehen. Hier allein auf die Freisetzung der Marktkräfte zu vertrauen, wäre vermutlich eine kurzsichtige Politik. Insofern hängt die Stärke des krisenbedingten Migrationsdrucks auch davon ab, inwieweit es den Reformländern gelingt, funktionierende sozialstaatliche Institutionen zu schaffen, die z. B. durch aktive Arbeitsmarktpolitik und attraktive Ausbildungsangebote verhindern, daß Jugendliche dauerhaft zu Opfern der gegenwärtigen Arbeitsmarktschwierigkeiten werden.

4 Einkommensdifferenzierung und Armut

Die Tatsache, daß die Transformationskrise in den meisten Ländern einen ähnlichen Verlauf nahm, darf nicht darüber hinweg täuschen, daß die Transformationsperiode vor allem eine Phase der wachsenden Differenzierung zwischen den Ländern und der zunehmenden Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse innerhalb der Länder war. Infolge unterschiedlicher Erblasten aus der kommunistischen Zeit und unter dem Einfluß mehr oder weniger großer Hilfe von außen sowie divergierender Wirtschaftsreformkonzepte und sozialpolitischer Ansätze haben sich die objektiven Lebensbedingungen der Menschen in unterschiedlicher Weise zum Vorteil oder Nachteil verändert. Wir interessieren uns im vorliegenden Zusammenhang für die Veränderungen der Konsumniveaus und der Einkommen, um zu zeigen, welchen Einfluß die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Reformen auf die materielle Lebenslage verschiedener Bevölkerungsgruppen hatten. Dabei interessiert insbesondere das Ausmaß der Einkommensarmut, denn die Ausbreitung von Armut infolge der wirtschaftlichen Umwälzungen wird häufig als eine wesentliche Ursache der Gefahr einer neuen Ost-West-Wanderung angesehen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Einkommensunterschiede zwischen Haushalten verschiedener sozialer Schichten. Dargestellt sind die Abweichungen der gruppenspezifischen Einkommen vom Durchschnittseinkommen im betreffenden Land (relative Einkommenspositionen). Offenbar leben in allen Reformländern nur die Haushalte von Arbeitern und kleinen Angestellten auf einem in etwa gleichen relativen Einkommensniveau. Bei allen anderen Gruppen werden z.T. gravierende Unterschiede zwischen den Ländern deutlich. In Ungarn und Polen sind die Einkommens-

¹⁰ Diese Vorstellung, daß die westlichen Lebensverhältnisse genügend attraktiv seien, um die Menschen in den neuen Demokratien massenhaft zur Auswanderung zu veranlassen, ist zurecht als Ethnozentrismus kritisiert worden. Vgl. den Überblick über die einschlägige wissenschaftliche und politische Diskussion in Deutschland und Frankreich bei Angenendt/Fischer/Morokvasic 1994.

unterschiede zwischen Selbständigen und qualifizierten „Weiße-Kragen-Berufen“ einerseits und dem Rest der Bevölkerung erheblich größer als in der Ex-CSFR und in Ostdeutschland. Da in den beiden erstgenannten Ländern die wirtschaftlichen Reformen schon vor 1989 begannen, erklärt sich die stärkere Einkommensdifferenzierung z.T. sowohl durch die längere Dauer der sozialstrukturellen Umbruchsituation als auch durch die Legalisierung früherer Einkommen aus der „Zweiten Ökonomie“. Ähnlich herausgehoben ist die Position der Selbständigen in der Tschechischen Republik, die als Sozialkategorie jedoch erst nach 1989 im Zuge der Gründungs- und Eigentumsprivatisierung entstanden ist.

Tabelle 4: Einkommensposition des Haushalts nach sozioökonomischem Status des Haushaltsvorstandes – in Prozent des landesdurchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens –

	Ost-D	CZ	SL	PL	H
alle Haushalte	100	100	100	100	100
Selbst. Landwirte	-	-	-	76	-
Sonst. Selbständige	115	143	118	147	161
Höhere White Collar	133	131	124	140	164
Untere White Collar	110	112	105	109	114
Arbeiter	95	94	95	90	96
- Partner(in) arbeitslos	79	-	74	58	78
Arbeitslose	76	-	68	54	65
Rentner	99	82	87	99	86

Quelle: SOCO-Datenbasis / Fehlende Angaben = Fallzahlen zu gering

Auch bei den Beziehern von Sozialeinkommen gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Transformationsländern. Sie spiegeln die Spezifika der sozialen Sicherungssysteme und das insgesamt bestehende Gefälle zwischen Ostdeutschland und den anderen Ländern. Infolge der Transfers im Rahmen der deutschen Sozialversicherungssysteme haben die ostdeutschen Arbeitslosenhaushalte die relativ beste Absicherung, und die Rentnerhaushalte haben Pro-Kopf-Einkommen, die noch über denen der Arbeiterhaushalte liegen. Während die ostdeutschen Rentner den Anschluß an das durchschnittliche Einkommensniveau gewahrt haben, müssen Arbeitslosenhaushalte den Lebensunterhalt im Durchschnitt mit rund einem Viertel weniger Einkommen als der Durchschnitt der Haushalte bestreiten. In den anderen Transformationsländern ist die Situation der Arbeitslosen zwar noch problematischer, aber zumindest in Ungarn und in der Slowakei ist das Gefälle der finanziellen Absicherung dieser Haushalte im Vergleich zu den ostdeutschen Haushalten nicht so groß, wie man vielleicht angesichts verbreiteter Klischees von der „reichen“ Bundesrepublik und den „armen“ ehemaligen Ostblockstaaten erwartet hätte. Deutlich schlechter ist die Situation der Arbeitslosen-Haushalte allein in Polen. Eine zahlenmäßig große Gruppe befindet sich hier in einer deklassierten Position.

Insgesamt weist jedes der betrachteten Transformationsländer ein spezifisches Profil der Einkommensungleichheit und damit wahrscheinlich auch der sozialen Konfliktlagen und Wanderungspotentiale auf. Ostdeutschland hat eine vergleichsweise egalitäre Einkommensverteilung konserviert, aber durch Arbeitslosigkeit hat eine große Gruppe von Trans-

formations-Verlierern an den Wohlstandszuwächsen wenig partizipiert. Auf der anderen Seite haben auch die von der wirtschaftlichen Transformation Begünstigten weniger profitiert als in den übrigen Ländern, weil ein Großteil der Transformationsgewinne in den Westen geflossen ist. In der Tschechischen Republik gelang das Kunststück, eine gut-verdienende neue Mittelschicht zu schaffen und gleichzeitig zu vermeiden, daß größere Teile der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch Arbeitslosigkeit deklassiert werden. Die Kosten tragen hier vielleicht die Bezieher von Alterseinkommen, die in einer schlechteren Position als in den anderen Ländern sind. Die Struktur der Einkommensungleichheit in der Slowakei ähnelt stark derjenigen in Ostdeutschland, wenn man berücksichtigt, daß Arbeitslosen- und Alterseinkommen nicht durch westliche Finanztransfers angehoben wurden. In Ungarn und ganz besonders in Polen gibt es die größten Differenzen zwischen Arm und Reich. In beiden Ländern hat eine relativ kleine Gruppe von (nicht in der Landwirtschaft tätigen) Selbständigen und hochqualifizierten Professionellen und Managern herausragend gute Einkommen, während auf der anderen Seite viele Haushalte abhängig geworden sind von z.T. unzureichenden Sozialleistungen.

Der Anteil der in Armut lebenden Haushalte ist in Tabelle 5 dargestellt. Als „arm“ sind alle Haushalte ausgewiesen, die weniger als 60% des landesdurchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens beziehen. Dieser Wert scheint für die Transformationsländer aussagekräftiger als der im Westen häufiger verwendete 50%-Schwellenwert¹¹. Größe und Struktur der Armutspopulation unterscheiden sich erheblich von Land zu Land. In Polen ist der Anteil der in Einkommensarmut lebenden Haushalte rd. doppelt so groß (25%) wie in Ostdeutschland (12%) und in der Tschechischen Republik (13%). Die wirtschaftliche „Schock-Therapie“ der ersten Solidarnosz-Regierungen hat zur Verarmung breiter Bevölkerungsschichten geführt. Von Armut betroffen sind nicht nur zwei Drittel aller Arbeitslosenhaushalte und jeder zweite Haushalt von selbständigen Landwirten, sondern auch 39% aller Familien mit mindestens zwei Kindern. Nur bei den Rentnerhaushalten weist Polen eine ähnliche Rate auf wie die anderen Reformländer.

Ostdeutschland weicht in der Struktur der Armut gravierend von den Vergleichsländern ab. Einerseits ist mit Einführung des westdeutschen Rentensystems die Altersarmut fast verschwunden; zumindest ist der entsprechende Anteil in den anderen Ländern drei- bis viermal höher, und Arbeitslose sind besser vor Armut geschützt, insbesondere wenn sie in Haushalten mit einem erwerbstätigen Haushaltsvorstand leben. Andererseits liegt der Anteil der armen Familien bei Haushalten von Alleinerziehenden doppelt so hoch wie in den übrigen Ländern.

Tabelle 5: Anteil der in Armut lebenden Haushalte – unter 60% des landesdurchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens –

	Ost-D	CZ	SL	PL	H
von allen HH	12	13	14	25	18
HH mit HHV: Rentner	5	13	22	15	17
HH mit HHV: Arbeitslos	31	-	43	66	55
HH mit AL-Fall, aber HHV nicht arb.los	11	-	27	44	29
HH mit HHV: selbst. Landwirt	-	-	-	49	-
HH mit Alleinerzieh. und ein Kind < 20	60	26	25	32	35
HH von Paaren mit mindestens 2 Kindern	23	19	19	39	19

Quelle: SOCO-Datenbasis

¹¹ Da die Datenbasis keine westdeutschen Einkommen enthält, beziehen sich die Werte für Ostdeutschland nur auf die ostdeutsche Einkommensverteilung.

In allen Transformationsländern waren mit dem Beginn der wirtschaftlichen Reformen Hoffnungen auf eine rasche Steigerung des Lebensstandards und eine Ausweitung des Konsums verbunden. Diese Hoffnungen sind insofern erfüllt worden, als es bald nach Öffnung der Märkte überall zu der gewünschten Ausweitung und Diversifizierung der Konsumgüterangebote kam. Die schnelle Privatisierung des Kleinhandels und das Aufblühen des konsumnahen Dienstleistungsgewerbes bieten heute eine Angebotsfülle, die der in westlichen Ländern gleichkommt.¹² Da gleichzeitig jedoch die Preise drastisch anstiegen, teils aufgrund des Wegfalls von vielfältigen Subventionen für lebensnotwendige Güter, Energie und Wohnen, teils aufgrund des Einströmens der vergleichsweise teuren westlichen Markenartikel, und die Löhne wegen der gezielten Einkommenspolitik mit der Inflationsentwicklung nicht Schritt hielten, konnte ein großer Teil der Bevölkerung nur in geringem Maße an den neuen Konsumangeboten partizipieren. Nur in Ostdeutschland ist es infolge der völlig abweichenden Entwicklung bei Preisen und Löhnen zu diesen Einbußen an Lebensqualität nicht gekommen. Die gravierenden Differenzen kommen zum Beispiel in der Antwort auf die Frage zum Ausdruck, ob sich die Ernährung während der Transformationsperiode verschlechtert oder verbessert hat. Nur 2% der ostdeutschen Haushalte ernähren sich heute schlechter als vor der Wende; in Polen, Ungarn und in der Slowakischen Republik liegt dieser Anteil jedoch zwischen 31% und 36%. Ähnliches gilt für die Kleidung: Während sich nur 2% der Ostdeutschen heute schlechter kleiden, berichten in Polen, Ungarn und der Slowakei zwischen 39 und 48 % über solche Einbußen.

Wie sich das Auskommen mit dem Einkommen insgesamt verändert hat, zeigt Tabelle 6.¹³ Wieder verläuft die Trennungslinie zwischen Ostdeutschland und der Tschechischen Republik auf der einen und den drei übrigen Staaten auf der anderen Seite. In den ersten beiden Ländern stehen sich nur rd. ein Drittel der Haushalte heute schlechter, in den anderen Ländern ist es jeweils eine deutliche Mehrheit. Überproportional verschlechtert hat sich in Ostdeutschland die Situation nur für die Arbeitslosen. Auffällig ist ferner, daß in Ostdeutschland Rentner- und Arbeiterhaushalte im internationalen Vergleich besonders gut abschneiden. In Tschechien dagegen ist die positive Gesamteinschätzung vor allem durch die Verbesserung der Situation bei den Selbständigen und bei den Angestellten bedingt. Für Ungarn ist bemerkenswert, daß die Situationseinschätzung bei der Masse der abhängig Erwerbstätigen (Arbeiter, untere Angestellte) fast ebenso schlecht ist wie bei den Arbeitslosen. Hier zieht sich das Gefühl, nach dem Systemwechsel schlechter dazustehen als vorher, quer durch alle Bevölkerungsgruppen.

Insgesamt ist festzustellen, daß der wirtschaftliche Umbruch in ganz unterschiedlichem Maße zu Einbußen im Lebensstandard und zur Verschärfung der sozialen Ungleichheit geführt hat. In Ländern wie Polen und Ungarn ist ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung von Verarmung bedroht, und die Schere zwischen Arm und Reich hat sich weit geöffnet. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß das Migrationspotential ansteigt, wenn große Gruppen der Bevölkerung sich vom wirtschaftlichen Aufschwung im eigenen Land aus-

Tabelle 6: Auskommen mit dem Einkommen. Veränderungen von 1990 auf 1995 (in %) – nach beruflicher Stellung des Haushaltsvorstandes –

	Ost-D	CZ	SL	H	PL
alle Haushalte					
schwieriger geworden	35	35	52	60	54
gleich geblieben	49	50	41	33	38
besser geworden	16	15	7	6	8
Selbständige außerhalb der Landwirtschaft					
schwieriger geworden	28	10	45	44	32
gleich geblieben	50	49	42	33	41
besser geworden	22	41	13	23	27
Höhere Angestellte, akademische Berufe, Manager					
schwieriger geworden	23	23	36	46	43
gleich geblieben	56	51	50	41	53
besser geworden	21	25	14	13	4
untere Angestellte					
schwieriger geworden	25	27	45	66	51
gleich geblieben	57	52	41	30	41
besser geworden	18	21	14	4	9
Arbeiter					
schwieriger geworden	33	44	54	65	57
gleich geblieben	47	47	40	29	33
besser geworden	20	9	6	7	10
Arbeitslose					
schwieriger geworden	67	-	78	76	79
gleich geblieben	29	-	20	18	20
besser geworden	4	-	2	5	1
Rentner, Pensionäre					
schwieriger geworden	25	40	60	59	52
gleich geblieben	53	51	38	39	42
besser geworden	22	8	2	2	5
Landwirte					
schwieriger geworden	-	-	-	-	61
gleich geblieben	-	-	-	-	35
besser geworden	-	-	-	-	4

Quelle: SOCO-Datenbasis

geschlossen fühlen und mitansehen müssen, wie die Gewinne der wirtschaftlichen Reform sich auf Wenige konzentrieren. Insofern kann die Politik in den neuen Demokratien erheblichen Einfluß darauf nehmen, wie schnell der Weg zur EU-Integration und zur Freizügigkeit der Bürger begangen werden kann. Es kommt nicht allein darauf an, Produktivität und Wirtschaftswachstum zu steigern, sondern vor allem auch darauf, die wirtschaftlichen Zuwächse möglichst gerecht zu verteilen, und die sozialen Kosten für die unvermeidlichen Opfer der strukturellen Transformation möglichst gering zu halten.

Ostdeutschland ist in dieser Hinsicht ein instruktives (wenngleich in dieser Form nicht wiederholbares) Beispiel. Obwohl der Verlust von Beschäftigungsmöglichkeiten hier größer war als in den anderen Ländern, und obwohl die Barrieren für Mi-

¹² Zur Entwicklung von Handel und Dienstleistungen im Zuge der „kleinen Privatisierung“ vgl. die Studie von Earle et. al 1994.

¹³ Die Befragten sollten angeben, wie sie vor 5 Jahren und wie sie heute mit dem Einkommen auskommen („sehr gut – gut – mittelmäßig – mit einigen Schwierigkeiten – mit großen Schwierigkeiten“). Die Tabelle zeigt die Differenzen der Einstufung für beide Zeitpunkte.

gration hier um ein Vielfaches niedriger sind, konnte die Abwanderung im wesentlichen gestoppt werden, weil es gelang, die soziale Grundabsicherung weitgehend zu gewährleisten und die Ausbreitung von transformationsbedingter Armut zu verhindern. Auch wenn die ostmitteleuropäischen Staaten bei der Lösung der sozialen Probleme nicht annähernd die finanzielle und organisatorische Hilfe bekommen werden, die Ostdeutschland erhält, werden sie nicht umhin können, der Angleichung ihrer sozialen Sicherungssysteme an die Standards der EU die gleiche Aufmerksamkeit schenken zu müssen wie der Anpassung der wirtschaftlichen Strukturen.

5 Arbeitsmigration in der Transformationskrise

Seit der Öffnung der Grenzen in Ostmitteleuropa haben viele Haushalte Wohlfahrts- und Währungsdifferenzen genutzt, um die eigene ökonomische Situation zu verbessern. So war und ist es für viele Menschen Osteuropas lohnend, auf inoffiziellen Wege Handel zu treiben. Sichtbarer Ausdruck dafür waren die sogenannten Polenmärkte, die während der Zeit der polnischen Hochinflation 1989/91 z.B. in Berlin und Wien entstanden. Nachdem sich die Situation in den ostmitteleuropäischen Ländern stabilisiert hat, sind sie selbst Zielland umfangreicher inoffizieller Handelsaktivitäten geworden (Morokvasic 1994). Mit der Einführung konvertibler Währungen und den intensiveren Exportverflechtungen mit der Europäischen Union sind die spektakulären Formen des massenhaften Kleinhandels in den Hintergrund getreten gegenüber den diversen Formen der aus der Süd-Nord-Migration bekannten temporären Arbeitskräftemigration. Sie findet teils inoffiziell, und damit illegal, statt, teils im Rahmen bilateraler Abkommen, die zwischen Herkunfts- und Zielländern geschlossen wurden. Über Ausmaß und Bedeutung illegaler Arbeitsverhältnisse von Osteuropäern in Westeuropa gibt es keine verlässlichen Befunde oder Statistiken. Am ehesten kann man noch davon ausgehen, daß bei einer Haushaltsbefragung die Effekte solcher Einkommensquellen implizit mit erhoben werden, natürlich ohne daß dadurch quantifizierende Aussagen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung möglich würden. Man kann letztendlich nur feststellen, daß es sowohl illegale temporäre Beschäftigungsverhältnisse als auch illegale Einwanderung in den westlichen Ländern gibt (vgl. OECD/SOPEMI 1995).

Bilaterale Abkommen über die zeitweise Erwerbstätigkeit von Arbeitnehmern gibt es zwischen einer Reihe von EU-Ländern und einigen Mittel- und Osteuropäischen Transformationsländern. Die Vereinbarungen regeln für bestimmte Kategorien von Arbeitsverhältnissen zulässige Kontingente für Vertragsarbeitnehmer. Je nach Arbeitsmarktlage im Zielland werden bestimmte Branchen oder Regionen gänzlich ausgeschlossen. Die Vertragspartner versprechen sich von diesen Abkommen positive Auswirkungen auf die jeweiligen Volkswirtschaften und eine Minderung des Wanderungsdrucks, der von den ostmitteleuropäischen Ländern ausgeht. Für das Aufnahmeland besteht der Vorteil, die befristeten Beschäftigungsverhältnisse an die jeweilige Arbeitsmarktsituation anpassen zu können. Insbesondere können Defizite des Arbeitskräfteangebots ausgeglichen werden. Gleichzeitig verfolgt man mit dem vertraglich geregelten Angebot temporärer Arbeitsgelegenheiten das Ziel, illegale Zuwanderung zu kanalisieren und zu verringern. Als wichtigste positive Effekte für das Herkunftsland werden die arbeitsmarktentlastenden Wirkungen, der internationale Transfer von beruflichen Qualifikationen und die Ankurbelung der Wirtschaft durch Geldüberweisungen genannt (vgl. Werner 1996, Hönekopp 1996).

Deutschland nimmt aufgrund geographischer Nähe und Wirtschaftskraft mit Abstand die meisten Arbeitskräfte aus Ostmitteleuropa auf. Die Abkommen unterscheiden folgende Kategorien von Vertragsverhältnissen: Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Grenzarbeitnehmer. Zahlenmäßig am größten sind die Kontingente für *Saisonarbeitskräfte*. „Saisonarbeitnehmer mit Wohnsitz im Ausland können seit Anfang 1991 für maximal drei Monate im Kalenderjahr...eine Tätigkeit in Deutschland ausüben, wenn deutsche oder diesen gleichgestellte Arbeitnehmer auf dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (§ 19 Abs. 1 Satz 3 AFG).“ (Bundesanstalt für Arbeit 1996: 104). In Deutschland waren 1995 192.800 Saisonarbeitnehmer beschäftigt, die weitaus meisten davon in der Land- und Forstwirtschaft (92%), weitere 5% im Hotel- und Gaststättengewerbe. Zum ganz überwiegenden Teil handelt es sich um Arbeitskräfte aus Polen (vgl. Tabelle 7). In der Regel (1995: in 96% der Fälle) kommen die Beschäftigungsverhältnisse auf namentliche Anforderungen durch den Arbeitgeber in Deutschland zustande. Zum einen bedeutet dies, daß viele Arbeitgeber wiederholt dieselben Arbeitskräfte einstellen und informelle Netzwerke der persönlichen Empfehlung genutzt werden, zum anderen sind in den Sendeländern aufgrund dieser Regelung Agenturen entstanden, die diese gezielte Form der Arbeitsvermittlung organisieren.

Tabelle 7: Saisonarbeitnehmer in Deutschland (Zahl der Anforderungen, ausgewählte Länder)

	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowakei
1993	143.861	5.346	12.027	7.781
1994	136.659	2.458	3.465	3.939
1995	170.576	2.841	3.722	5.442

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Die Gesamtzahl der ausländischen *Werkvertragsarbeitnehmer* in Deutschland belief sich 1995 auf 49.158. Die überwiegende Mehrheit von ihnen kam aus den hier betrachteten Reformländern (vgl. Tabelle 8). Als Werkvertragsarbeitnehmer gelten die Arbeitskräfte, die ausländische Unternehmen mitbringen, um im Werkauftrag für Firmen in Deutschland an der Produktion eines Gutes mitzuwirken. Ein bedeutender Sektor für diese Form der Beschäftigung ist die Bauwirtschaft. Werkvertragsarbeiten stehen am meisten in der Kritik, ein Schlupfloch für illegale Beschäftigung zu sein, weil die Grenzen zur unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung schwer zu kontrollieren sind.

Darüberhinaus gibt es bilaterale Vereinbarungen über *Gastarbeitnehmer*. Sie sollen es Personen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung und ausreichende Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes besitzen, ermöglichen, ihre beruflichen Qualifikationen zu verbessern. Die Kontingente gingen in den letzten Jahren nicht über 2.000 Personen pro Land hinaus.

Tabelle 8: Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland (im Jahresdurchschnitt, ausgewählte Länder)

	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowakei
1993	21.424	13.563		
1994	13.496	9.055	1.656	1.405
1995	24.187	9.116	2.151	2.048

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Mit der Tschechischen Republik und Polen bestehen Abkommen, die es Personen in grenznahen Gebieten ermöglichen, nach Deutschland einzupendeln. Für diese „Grenzarbeiter“ gibt es keine Kontingentvereinbarungen, und die genaue Zahl der Personen, die diese Möglichkeit nutzen, ist unbekannt. Die Schätzung von Hönekopp (1996) beläuft sich für 1995 auf 2000 Personen aus Polen und 6500 Personen aus der Tschechischen Republik. Rudolph (1994) hat bei einer Erhebung in sechs bayerischen Arbeitsamtsbezirken rd. 13.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen aus Tschechien gezählt.

Wieviele Personen aus den hier betrachteten Transformationsländern insgesamt im Ausland arbeiten, kann wegen unzureichender amtlicher Statistiken und heterogener Abgrenzungskriterien nicht genau beziffert werden. Wichtiges Zielland ist neben Deutschland auch Österreich, außerdem haben die ostmitteleuropäischen Länder – im Vorgriff auf entsprechende EU-Regelungen – auch untereinander Abkommen über den Arbeitnehraustausch getroffen. Aufschluß über die Gesamtzahl geben am ehesten Umfragen. So wurden für Polen, dem Land mit dem traditionell höchsten Anteil von Wanderarbeitnehmern, auf der Basis einer Umfrage für 1993 folgende Zahlen geschätzt: Etwa 200.000 Personen waren für einen Zeitraum zwischen zwei Monaten und einem Jahr im Ausland, weitere 113.000 für über ein Jahr (OECD/SOPEMI 1995: 145).

Im Rahmen der Haushaltsbefragung des SOCO-Surveys wurde gefragt, ob ein Mitglied des Haushalts während der vergangenen fünf Jahre eine dauerhafte oder zeitweise Beschäftigung im Ausland ausgeübt hatte. Betrachtet man nur die Haushalte mit einer haushaltsführenden Person im Alter von bis zu 60 Jahren, ergeben sich folgende Anteile: Slowakei 7,8%, Polen 6,8%, Tschechien 5,3% und Ungarn 4,5%. Es gibt also in allen Ländern einen erheblichen Teil von Haushalten, die während der Transformationsperiode ihr Einkommen durch Tätigkeiten im Ausland aufge bessert haben. Anders als es die deutschen Zahlen über Vertragsarbeitnehmer vermuten lassen, ist dieser Anteil in Polen keineswegs besonders hoch. Daß die Slowakei den größten Anteil von migrationserfahrenen Haushalten aufweist, ist vermutlich auf noch bestehende Verbindungen zu tschechischen Arbeitgebern zurückzuführen, zumal in der tschechischen Teilrepublik der ehemaligen CSFR in vielen Bereichen Arbeitskräftemangel herrscht.

Betrachtet man die Zahlen aus einer anderen Perspektive, dann ist der bemerkenswerteste Befund, daß in allen Ländern rd. 95% der Haushalte während der ganzen Transformationsperiode in keiner Form an der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration beteiligt waren. In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, daß die ostdeutschen Haushalte keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht haben, im Ausland zu arbeiten, obwohl für sie die temporäre Erwerbstätigkeit in anderen EU-Ländern am leichtesten zu realisieren ist. Die temporäre Arbeitsmigration und das Auspendeln der Ostdeutschen beschränkt sich auf die Länder der alten Bundesrepublik Deutschland und das ehemalige Westberlin. Insbesondere das Auspendeln trägt erheblich dazu bei, die Beschäftigungskrise in Ostdeutschland abzumildern. Seit 1990 übersteigt die Zahl der Auspendler aus Ostdeutschland die der Einpendler um mehrere hunderttausend Personen, seit 1993 hat sich das Pendlerdefizit bei etwa 320.000 Beschäftigten stabilisiert.

Inwieweit sich die erhofften Effekte der temporären Arbeitsmigration in den anderen Transformationsländern tatsächlich einstellen, kann nicht umfassend beurteilt werden.

Auf jeden Fall wird der Arbeitsmarkt des Sendelandes in Teilbereichen entlastet. Ob sich jedoch die Qualifikationen der Arbeitnehmer durch den Auslandsaufenthalt entscheidend verbessern, oder ob die Vertragsarbeitnehmer und Pendler im Gegenteil unterwertig beschäftigt sind, ist eine Frage, die sich auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen nicht eindeutig beantworten läßt. Relativ unstrittig ist dagegen, daß die Geldüberweisungen aus den ausländischen Einkommen einen Beitrag zur Nachfrageausweitung oder Kapitalbildung in den Herkunftsländern leisten. Hönekopp hat erstmals eine Berechnung der Gesamteinkommen der Vertragsarbeitnehmer auf der Basis der bei der Bundesanstalt für Arbeit vorliegenden Informationen versucht (Hönekopp 1996: 116f.). Er kommt zu überraschend hohen Schätzungen für die Beträge, die von den Vertragsarbeitnehmern in die Heimatländer transferiert wurden. Insgesamt wurden zwischen 1991 und 1995 etwa 6 Milliarden DM transferiert. Polen allein erhielt mehr als 3 Mrd. DM in dieser Periode. Daß dies keine vernachlässigbare volkswirtschaftliche Größenordnung ist, geht allein aus der Tatsache hervor, daß die gesamten ausländischen Direktinvestitionen 1994 in Polen nur rd. 1 Mrd. DM betrugen.

Wir haben untersucht, ob die durchschnittlichen Einkommenspositionen der Haushalte mit Migrationserfahrung sich von den Einkommenspositionen der Haushalte ohne Fälle von Arbeitsmigration unterscheiden, und fanden in allen Ländern eine ähnliche Tendenz: Haushalte mit Fällen von Arbeitsmigration haben überall eine höhere Einkommensposition. In Ungarn und in Tschechien sind die Unterschiede signifikant auf dem 5%-Niveau (vgl. Tabelle 9). Am ausgeprägtesten ist die Differenz in Ungarn, wo das Einkommen der Migrationshaushalte 76% über dem Durchschnitt liegt.

Tabelle 9: Relative Einkommensposition von Haushalten mit Fällen von Arbeitsmigration in den letzten fünf Jahren (Nur Haushalte mit haushaltsführender Person bis zu 60 Jahren)

	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowakei
HH ohne Migration	96	101	105	100
HH mit Migration	114	176	141	113
Signifikanz	0,333	0,029	0,016	0,079

Quelle: SOCO-Datenbasis

Dieser Indikator mißt zwar weder den wirtschaftlichen Effekt von Geldübertragungen aus dem Ausland, noch muß die gute Einkommensposition der migrationserfahrenen Haushalte ursächlich auf die Arbeit im Ausland zurückzuführen sein. Der Befund legt aber die Vermutung nahe, daß es keinesfalls die am stärksten von Armut betroffenen Haushalte sind, die in der temporären Arbeitsmigration eine Chance sehen, mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Heimatland fertig zu werden.

6 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Der politische und ökonomische Transformationsprozeß in den ostmitteleuropäischen Reformländern ist weit fortgeschritten, und die Einbeziehung dieser Länder in den Prozeß der europäischen Integration ist ein Ziel, das in Ost und West über Parteigrenzen hinweg weitgehend geteilt wird. Gleichzeitig hat sich im Verlauf der Transformation gezeigt, daß das bestehende Wohlfahrtsgefälle zwischen West und Ost noch

länger als vielerorts erhofft bestehen bleiben wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie wahrscheinlich es ist, daß es zu einer dauerhaften Ost-West-Wanderung in die wohlhabenden Regionen Westeuropas kommt und wie die Politik reagieren muß, um unerwünschte dauerhafte Wanderungen zu vermeiden.

Eine Politik der Grenzschießung und Abschottung gegen die Menschen im Osten ist nicht nur unvereinbar mit den normativen Grundsätzen der westeuropäischen demokratischen Gesellschaften, sie würde darüber hinaus das bestehende Wohlfahrtsgefälle nur noch verstärken und den latenten Migrationsdruck steigern. Die Erfahrung mit der Süderweiterung der EG und der Vereinigung Deutschlands zeigen, daß es möglich ist, Regionen mit sehr unterschiedlichen Wohlstandsniveaus in einem gemeinsamen Raum der Freizügigkeit zu vereinen. Allerdings müssen dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören politische Freiheit, soziale Sicherung und eine wirtschaftliche Entwicklung, die zu einem allgemeinen Wohlstandsanstieg in den ärmeren Regionen führt. Wenn diese Bedingungen gegeben sind, ist nicht zu erwarten, daß die dauerhafte Migration stark zunimmt. Denn dann bestehen keine großen Anreize, die vielfältigen sprachlichen, kulturellen und sozialen Umstellungen in Kauf zu nehmen, die mit jeder Auswanderung verbunden sind.

Unsere Analyse der Differenzierung von Lebensverhältnissen zeigt, daß sich die genannten Bedingungen in den Transformationsländern in unterschiedlichem Maße entwickelt haben. Ostdeutschland erscheint als ein problematischer Sonderfall. Die schockartige EU-Integration der Wirtschaft hat zur höchsten Arbeitslosigkeit in der Region geführt. Der Versuch, das Wohlstandsgefälle im Schnellgang einzuebnen, hat ein zwiespältiges Ergebnis. Einerseits sind die Akzeptanz des Systemwechsels und die Wohlstandssteigerung hier am größten; andererseits ist die Basis dieses Erfolgs problematisch; denn er beruht auf massiven Transfers in Form von Investitionsmitteln und Sozialeinkommen. Die anderen Länder werden nicht – auch nicht im Kontext des größeren „europäischen Hauses“ – in ähnlichem Umfang unterstützt werden. Die unterschiedliche Entwicklung, die die vier Länder in den vergangenen Jahren genommen haben, zeigt den Spielraum der politischen Gestaltbarkeit und die Ambivalenz des bisherigen Transformationsverlaufs im Hinblick auf die Fortdauer des Migrationsdruckes. In Tschechien liegt das Niveau der Zufriedenheit auf der gleichen Höhe wie in Ostdeutschland, weil es – auch ohne die starke Unterstützung durch den Westen – gelang, breite Schichten der Bevölkerung an den Vorteilen des neuen Systems partizipieren zu lassen, und weil verhindert wurde, daß ein Teil der Gesellschaft in Arbeitslosigkeit und Armut abgedrängt wird. Vor diesem Hintergrund ist trotz bestehender Wohlstandsdifferenzen und trotz der engen Nachbarschaft zum reichen Westen kaum ein dramatischer Wanderungsdruck zu erwarten. Wo dagegen, wie in Polen während der radikalen „Schocktherapie“ der ersten Transformationsjahre, die Spaltung der Gesellschaft in Kauf genommen wird, gibt es nicht nur Widerstand gegen den Reformprozeß, sondern auch eine große Gruppe von Enttäuschten und Abstiegsbedrohten, in der viele sich genötigt sehen könnten, an Auswanderung zu denken. Letztlich entscheidet also der Fortgang des Transformationsprozesses und seine konkrete wirtschafts- und sozialpolitische Ausgestaltung in den betreffenden Ländern, wie schnell Ostmitteleuropa auch im Hinblick auf die Arbeitsmärkte integrationsfähig wird.

Die EU und die Mitgliedsstaaten können Richtung und Ergebnisse des Transformationsprozesses wesentlich beeinflussen. Der Maßnahmenkatalog der wirtschaftspolitischen Un-

terstützung sollte dabei neben den Instrumenten der Außenhandelspolitik, der Investitionsförderung und der direkten Finanzierung einzelner Projekte auch vertraglich geregelte Möglichkeiten zur temporären Migration enthalten. Solche temporären Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen den Entsendeländern mehr, als sie den Aufnahmeländern schaden. Sie geben der wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern durch die transferierten Einkommen wesentliche Impulse. Sie entlasten in Teilbereichen den Arbeitsmarkt der Herkunftsländer und sind eine Alternative zur dauerhaften Migration. Sie fördern die europäische Integration durch den Transfer von know-how, das gegenseitige Kennenlernen und den Aufbau wirtschaftlich nutzbarer Netzwerke. Die Regelungen müßten dabei freilich so gestaltet werden, daß der Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsverhältnisse in einzelnen Branchen (etwa der Bauwirtschaft) oder in bestimmten grenznahen Gebieten nicht über Gebühr belastet werden. Der Erhalt und der Ausbau dieser Möglichkeiten im Rahmen europaweiter Regelungen über soziale Mindeststandards ist deshalb ein wichtiger Beitrag zum Abbau des Wohlstandsgefälles zwischen West und Ost.

Literatur

- Ardittis, Solon (1994): East-West Migration: An Overview of Trends and Issues. In: ders. (Hg.), *The Politics of East-West Migration*. London, 3-46.
- Angenendt, Steffen/Andrea Fischer/Mirjana Morokvasic (1994): Die Ost-West-Wanderungen als Thema der politischen und wissenschaftlichen Debatten in Frankreich und Deutschland. In: H. Rudolph/M. Morokvasic (Hrsg.), *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: edition sigma, 81-109.
- Atkinson, A.B./Micklewright, J. (1992): *The Economic Transformation of Eastern Europe and the Distribution of Income*. London: Cambridge University Press.
- Balcerowicz, Leszek (1995): *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest u.a.: Central European University Press.
- Banerjee, Biswajit (1995): The Transformation Path in the Czech Republic. In: Banerjee, Biswajit et al., *Road Maps of the Transition. The Baltics, the Czech Republic, Hungary, and Russia*. Washington DC: International Monetary Fund. Occasional Paper No. 127, 24-35.
- Barr, N. (ed.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. Oxford University Press.
- Brada, Josef C. (1993): The Transformation from Communism to Capitalism: How Far? How Fast? In: *Post-Soviet Affairs*, Vol. 9, No. 2, 87-110.
- Bundesanstalt für Arbeit (1996): *Arbeitsmarkt 1995. Amtliche Nachrichten*, 44. Jg., Sonderheft. Nürnberg.
- Delfs, Silke (1993): Heimatvertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler. Rechtliche und politische Aspekte der Aufnahme von Deutschstämmigen aus Osteuropa in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B48 (26.11.93), 3-11.
- DIW (1994): Wanderungen von Ost- nach Westdeutschland. In: *DIW Wochenbericht* 9/94, 128-132.
- Earle, John S./R. Frydman/A. Rapaczynski/J. Turkewitz (1994): *Small Privatization*. Budapest: CEU-Press.
- Ehrlich, Éva/Gábor Révész (1995): *Hungary and its Prospects 1985-2005*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Fischer, Andrea (1994): Temporary Labour Migration from Central and East Europe: The Case of Germany. In: Ringen, Stein/ Claire Wallace (eds.), *Societies in Transition: East-Central Europe Today*. Prague Papers on Social Responses to Transformation, Vol.I. Aldershot et al.: Avebury, 151-162.

- Fischer, Stanley/Alan Gelb (1991): The Process of Socialist Economic Transformation. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4, 91-105.
- Ghosh, Bimal (1994): The Future of East-West Migration. In: Arditis, Solon (ed.), *The Politics of East-West Migration*. London, 217-249.
- Grundmann, Siegfried (1995): Die Ost-West-Wanderung in Deutschland (1989-1992). In: Bertram, H. /Hradil, S./Kleinhenz, G. (Hrsg.), *Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern*. Berlin: Akademie Verlag, 3-46.
- Hönekopp, Elmar (1991): Ost-West-Wanderungen: Ursachen und Entwicklungstendenzen. Bundesrepublik Deutschland und Österreich. In: *MittAB* 1, 115-133.
- Hönekopp, Elmar (1995): The East-West Migration in Europe. Normalization after some Years of Growth. In: Heckmann/Bosswick (eds.), *Migration Policies: a Comparative Perspective*. Stuttgart, 221-241.
- Hönekopp, Elmar (1996): Old and new labour migration to Germany from Eastern Europe. In: Dan Corry (ed.), *Economics and European Union Migration Policy*. London, 93-123.
- Jennewein, Marga (1994): Die tschechische Wirtschaft: Vorbild für einen erfolgreichen Systemwechsel? In: *IFO-Schnelldienst* 31, 25-34.
- Jeskowa, Sonja/Horst Ufer (1994): Der osteuropäische Arbeitsmarkt: Unterschiedliche Transformationsprofile. In: Nickel, H.M. /Jürgen Kühl/Sabine Schenk (Hrsg.), *Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch*. Berlin: Akademie Verlag, 75-96.
- Lubinski, Marek (ed.) (1996): Poland: International Economic Report 1995/1996. World Economy Research Institute, Warsaw: Warsaw School of Economics.
- Morokvasic, Mirjana (1994): Pendeln statt auswandern. Das Beispiel der Polen. In: H. Rudolph/M. Morokvasic (Hrsg.), *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: edition sigma, 166-187.
- Morokvasic, Mirjana / Hedwig Rudolph (1995): Grenzen staatlicher Wanderungskontrollen im „neuen“ Europa. In: H. Rudolph unter Mitarbeit von Dagmar Simon (Hrsg.); *Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß der Transformation*. WZB-Jahrbuch 1995, Berlin: Edition Sigma, 113-131.
- Münz, Rainer/ Ralf Ulrich (1993): Migration von und nach Ostdeutschland: Ergebnisse neuerer Studien. In: *Berl. Journ. Soziol.* 3, 293-302.
- Murrell, Peter (1993): What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia? In: *Post-soviet Affairs*, Vol. 9, No. 2, 111-140.
- Nagy, Katalin (1994): Co-operation Agreements and Labour Migration in Hungary. In: OECD, *Migration and Development - New Partnerships for Co-operation*. Paris, 263-266.
- OECD: SOPEMI - Trends in International Migration. Verschiedene Jahrgänge. Paris.
- OECD (1994): *Migration and Development - New Partnerships for Co-operation*. Paris.
- Okólski, Marek (1994a): Poland. In: Arditis, S. (ed.), *The Politics of East-West Migration*. London, 51-85.
- Okólski, Marek (1994b): Alte und neue Muster: Aktuelle Wanderungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa. In: Rudolph, Hedwig/M. Morokvasic (Hrsg.), *Wanderungsraum Europa*. Berlin, 133-148.
- Rogall, Joachim (1993): Die deutschen Minderheiten in Polen heute. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B48 (26.11.93), 31-43.
- Rudolph, Hedwig (1994): Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern. In: H. Rudolph/M. Morokvasic (Hrsg.), *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: edition sigma, 225-249.
- Rudolph, Hedwig/M. Morokvasic (Hrsg.) (1994): *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: edition sigma.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Verschiedene Jahrgänge. Wiesbaden.
- Straubhaar, Thomas/ Achim Wolter (1996): Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion. In: *Wirtschaftsdienst* IX, 481-490.
- Werner, Heinz (1990): Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der EG-Binnenmarkt – Konsequenzen für den Arbeitsmarkt? In: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 129. Nürnberg.
- Werner, Heinz (1996): Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Ost-West-Wanderungen. In: *MittAB* 1, 36-53.
- Wiesenthal, Helmut (1995): Die Transformation Ostdeutschlands: ein (nicht ausschließlich) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen. In: Wollmann u.a. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften*. Leviathan-Sonderheft 15, 134-159.